Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6982**

16. Wahlperiode 07. 11. 2007

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

1. zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 16/6400, 16/6487 Nr. 2.2 –

Fünfte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung

2. zu dem Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/6598 –

Verpackungsverordnung sachgerecht novellieren – Weichen stellen für eine moderne Abfall- und Verpackungswirtschaft in Deutschland

3. zu dem Antrag der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/3140 –

Weg vom Öl im Kunststoffbereich – Chance der Novelle der Verpackungsverordnung nutzen und mit Biokunststoffen echte Kreisläufe schließen

A. Problem

Zu Nummer 1

Die bereits 1998 im Rahmen der Novellierung der Verpackungsverordnung festgelegten Ziele, nämlich die Sicherung der haushaltsnahen Erfassung sowie die Verbesserung der Effizienz der Erfassung durch die Förderung eines fairen Wettbewerbs, sind nach den bisherigen Erfahrungen nur teilweise erreicht worden. Zwar sind die Kosten bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen aufgrund eines zunehmenden Wettbewerbs bei der Verpackungsentsorgung deutlich gesenkt worden, jedoch ist eine Zunahme sog. Trittbrettfahrer zu beobachten. Hierbei handelt es sich um Unternehmen, die sich an den Kosten für die Entsorgung ihrer Verpackungen nicht beteiligen und diese somit den haushaltsnahen Erfassungssystemen oder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern aufbürden.

Die vorliegende Verordnung bedarf nach § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes der Zustimmung des Bundestages.

Zu Nummer 2

Mit dem Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 16/6598 soll die Bundesregierung aufgefordert werden, ihre bisherigen Konzepte zur Novellierung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Abfall- und Verpackungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der vorliegenden Novellierung der Verpackungsverordnung zu überarbeiten und zu revidieren. Hierbei soll vom Trennungsmodell abgesehen und stattdessen ein System geschaffen werden, in dem kurzfristig alle alternativen Systeme (duale Systeme, maschinelle Sortierung und energetische bzw. thermische Verwertung) miteinander konkurrieren können. Langfristig soll die Verwertung von Verpackungen auf ein System der Mengensteuerung durch handelbare Zertifikate umgestellt werden.

Zu Nummer 3

Mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 16/3140 soll die Bundesregierung aufgefordert werden, die Verpackungsverordnung so umzugestalten, dass die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen für Verpackungskunststoffe als eine Form der Produktverantwortung ausdrücklich anerkannt wird. Auch die Biomasse und die Düngemittelverordnung sollen so überarbeitet werden, dass biologisch abbaubare Biokunststoffe auch über die Biotonne entsorgt und verwertet werden können. Neben der stofflichen Verwertung soll die energetische Verwertung (z. B. in einer Biogasanlage) als gleichwertig anerkannt werden.

B. Lösung

Zu Nummer 1

Zustimmung zu der Verordnung, die eine Änderung der Verpackungsverordnung in folgenden Punkten vorsieht:

– Pflicht zur Beteiligung an einem dualen System für Verpackungen, die bei privaten Endverbrauchern (Haushaltungen und vergleichbare Anlaufstellen) anfallen, sowie Selbstentsorgung durch gewerbliche/industrielle Endverbraucher (Trennungsmodell),
– Erhöhung der Transparenz bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen durch Vollständigkeitserklärungen, die bei den IHK hinterlegt werden,
– Vorgabe verbesserter Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zwischen den Anbietern haushaltsnaher Rücknahmesysteme und
– verbesserte Rahmenbedingungen für die Abstimmung zwischen dualen Systemen und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.

Zustimmung zu der Verordnung auf Drucksache 16/6400 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zu Nummer 2

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/6598 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP

Zu Nummer 3

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/3140 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/6400 zuzustimmen;
2. den Antrag auf Drucksache 16/6598 abzulehnen;
3. den Antrag auf Drucksache 16/3140 abzulehnen.

Berlin, den 7. November 2007

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Petra Bierwirth
Vorsitzende

Michael Brand
Berichterstatter

Gerd Bollmann
Berichterstatter

Horst Meierhofer
Berichterstatter

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Hans-Josef Fell
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Michael Brand, Gerd Bollmann, Horst Meierhofer, Eva Bulling-Schröter und Hans-Josef Fell

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 16/6400** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 16/6487 Nr. 2.2) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit der Bitte, den Bericht dem Plenum bis spätestens 6. November 2007 vorzulegen, und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie an den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 16/6598** wurde in der 118. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. Oktober 2007 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie an den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 16/3140** wurde in der 97. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. Mai 2007 an dieselben Ausschüsse überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Nummer 1

Ziel der Änderungsverordnung ist es, die haushaltsnahe Entsorgung von Verkaufsverpackungen dauerhaft sicherzustellen und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen. Die bisherigen Erfahrungen seit der Neuregelung im Jahr 1998, die bereits diese Ziele verfolgte, haben gezeigt, dass diese nur teilweise erreicht worden sind. Auf der einen Seite hat ein zunehmender Wettbewerb bei der Verpackungsentsorgung eine deutliche Kostensenkung bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen bewirkt. Auf der anderen Seite ist eine Zunahme der sog. Trittbrettfahrer zu beobachten, die die Kosten der Entsorgung ihrer Verpackungen den haushaltsnahen Erfassungssystemen oder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern aufbürden. Vor diesem Hintergrund werden im Wesentlichen folgende Punkte neu geregelt:

- Es wird eine klare Trennung der Entsorgungsbereiche private Endverbraucher und vergleichbare (klein-)gewerbliche Anlaufstellen einerseits sowie (groß-)gewerbliche/industrielle Endverbraucher andererseits vorgenommen, um einen fairen Wettbewerb bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen zu gewährleisten. Die bisherige sog. Selbstentsorgung, die die Rücknahme am Ort der Übergabe voraussetzt, hat sich bei Verpackungsabfällen, die in privaten Haushalten anfallen, in aller Regel als nicht praktikabel erwiesen.
- Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen und diese erstmals in den Verkehr bringen, werden verpflichtet, eine Vollständigkeitserklärung über sämtliche von ihnen in Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen abzugeben. Hierdurch soll die Transparenz in diesem Bereich verbessert werden.
- Der Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den dualen Systemen wird ergänzt, um deren Wettbewerb zu fördern. Die Systeme sollen zukünftig verpflichtet sein, sich an einer neutralen Gemeinsamen Stelle zu beteiligen, zu deren Aufgaben die wettbewerbsneutrale Koordinierung der Ausschreibung von Entsorgungsdienstleistungen durch die Systeme gehören soll.
- Im Rahmen der notwendigen Abstimmung zwischen Kommunen und Erfassungssystemen für Verkaufsverpackungen bei privaten Endverbrauchern wird klargestellt, dass neu hinzukommende Systeme keine neue Abstimmungserklärung mit dem öffentlich-rechtlichen Versorgungsträger vereinbaren müssen, wenn sie sich durch eine einseitige Erklärung der vorhandenen Abstimmungserklärung zwischen einem bzw. mehreren Systemen und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unterwerfen und die dort vereinbarten Kostenbeteiligungen ihrem Marktanteil entsprechend mittragen. Außerdem wird die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen dieser Abstimmungserklärung auf Wunsch der Kommunen eine Erfassung weiterer – stoffgleicher – Wertstoffe in den Erfassungssystemen für Verkaufsverpackungen zu vereinbaren.

Die Verordnung bedarf nach § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes der Zustimmung des Bundestages.

Zu Nummer 2

Mit dem Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 16/6598 soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

- ihre bisherigen Konzepte zur Novellierung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Abfall- und Verpackungswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der vorliegenden Änderungsverordnung zu überarbeiten und zu revidieren,
- mit dem Ziel einer längerfristig materialbezogenen Vorgabe von Verwertungszielen zunächst die in der Novelle der Verpackungsverordnung, nicht aber auf europäischer Ebene vorgesehene Unterteilung zwischen Transport-, Um- und Verkaufsverpackungen aufzuheben,
- von dem in der Novelle geplanten Trennungsmodell abzusehen und stattdessen ein System zu schaffen, in dem im Sinne einer kostenminimalen Zielerreichung kurzfristig alle alternativen Systeme (duale Systeme, maschinelle Sortierung und energetische bzw. thermische Verwertung) miteinander konkurrieren können,
- auch bei künftigen Novellen der Verpackungsverordnung von allen Neuregelungen Abstand zu nehmen, die geeignet sind, den Einfluss öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder Unternehmen auf die Verwertungs- und Entsorgungswirtschaft zu vergrößern oder deren Beteiligung an der operativen Abfall- und Verpackungswirtschaft zu Lasten privater Leistungsanbieter auszuweiten,

– die Anbieter sog. Selbstentsorgerlösungen und von Verfahren zur nachgelagerten, maschinellen Abfalltrennung im Vergleich zu den etablierten Systemen im Wettbewerb um eine Marktteilnahme nicht zu benachteiligen,

– sicherzustellen, dass zwischen der energetischen und der (roh-)stofflichen Verwertung von Abfällen unvoreingenommen sowie ausschließlich auf der Grundlage ökologischer und ökonomischer Sachargumente abgewogen wird,

– dass eine nachhaltige Abfallwirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland als expliziter Bestandteil einer umfassenden und konsistenten Klimapolitik formuliert wird, wobei erreicht werden sollte, dass die auf europäischer Ebene vorgegebenen Quoten für die stoffliche Verwertung aufgehoben werden,

– auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass die Beschränkung der Reichweite ökologischer Produktverantwortung auf den Verpackungsbereich langfristig aufgehoben wird, und sich in diesem Sinne dafür einzusetzen, dass die europäische Verpackungsrichtlinie auf ein ökologisch bzw. klima- und energiepolitisch fundiertes, durchgängig materialbezogenes Regime umgestellt wird,

– mit der derzeitigen Novellierung der Verpackungsverordnung eine Systemoffenheit zu gewährleisten, so dass langfristig die Verwertung von Verpackungen auf ein System der Mengensteuerung durch handelbare Zertifikate umstellbar ist, wobei von Marktsegmentierungen und Abschottungen von Teilmärkten abgesehen und generell wettbewerblichen Strukturen mehr Raum gegeben werden soll.

Zu Nummer 3

Mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 16/3140 soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

– die Verpackungsverordnung so umzugestalten, dass Verpackungen auf Basis nachwachsender Rohstoffe wie Biokunststoffe nicht nur zukünftig einen fairen Marktzugang bekommen, sondern die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen für Verpackungskunststoffe als eine Form der Produktverantwortung ausdrücklich anerkannt wird;

– über die Verpackungsverordnung hinaus auch die Biomasse- und die Düngemittelverordnung so zu überarbeiten, dass biologisch abbaubare Biokunststoffe auch über die Biotonne entsorgt und verwertet werden können;

– für Biokunststoffe den Verwertungsweg insgesamt freizugeben und neben der stofflichen Verwertung auch die energetische Verwertung (z. B. in einer Biogasanlage) als gleichwertig anzuerkennen;

– sonstige Regelungen, insbesondere des Abfallrechtes, auf Hemmnisse für die Anwendung und Verbreitung von Biokunststoffen zu überprüfen und solche unverzüglich abzubauen;

– die Erarbeitung neuer Strategien zur Schaffung nachhaltiger Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen und deren stofflicher Nutzung in der Bundesrepublik Deutschland zu veranlassen und entsprechende innovationsfördernde Rahmenbedingungen, die Investitionen zur Herstellung von biobasierten Produkten erleichtern, zu schaffen;

– die Öffentlichkeit über die Anwendungsmöglichkeiten und Vorteile von Biokunststoffen in geeigneter Weise zu informieren und

– sich innerhalb der Europäischen Union für einen gemeinsam abgestimmten Handlungsrahmen auf dem Gebiet der biologisch basierten Produkte einzusetzen und so die klaren europäischen Zielsetzungen in den Bereichen Bioenergie und Biokraftstoffe in notwendiger Weise zu ergänzen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Zu der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/6400

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/6400 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/6400 zuzustimmen.

2. Zu dem Antrag auf Drucksache 16/6598

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/6598 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/6598 abzulehnen.

3. Zu dem Antrag auf Drucksache 16/3140

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/3140 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/3140 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 45. Sitzung am 19. September 2007

beschlossen, vorbehaltlich der Überweisung eine öffentliche Anhörung zur Fünften Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung durchzuführen, die am 10. Oktober 2007 (47. Sitzung) stattfand. An der Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

- Dr. Ralf Bleicher
  Beigeordneter des Deutschen Landkreises
  Dezernat III – Umwelt, Planung, Bundeswirtschaftsrecht, Verkehr, Berlin
- Monika Büning
  Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.,
  Referentin Umwelt und Konsum, Berlin
- Dipl.-Ing. Maria Elander
  Deutsche Umwelthilfe e. V., Projektleiterin
  Kreislaufwirtschaft, Berlin
- Dr. Fritz Flanderka
  Verfasser eines Standard-Kommentars zur Verpackungsverordnung, Herborn
- Dr. Stephan Harmening
  Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der
  Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE), Berlin
- Dr. Reinhard Klopfleisch
  Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di),
  Referat Ver- und Entsorgungspolitik, Berlin
- Burkhard Landers
  Präsident des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe
  und Entsorgung e. V. (bvse), Bonn
- Prof. Dr. Thomas Pretz
  Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
  (RWTH), Lehrstuhl für Aufbereitung und Recycling
  fester Abfallstoffe, Aachen
- Dr. Armin Rockholz
  Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK),
  Fachbereich Umwelt, Berlin
- Dr. Klaus Peter Stadler
  Mitglied des Geschäftsführenden Vorstandes
  der Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt e. V.
  (AGVU), Berlin
- Prof. Dr. Carl Christian Freiherr von Weizsäcker
  Designierter Präsident des Bundesverbandes Wettbewerb,
  Produktverantwortung und Innovation (BWPI), Berlin.

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Der Fragenkatalog (Ausschussdrucksache 16(16)314), die hierzu eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksache 16(16)315), der nicht zur Anhörung geladenen Experten (sog. unangeforderte Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 16(16)316) sowie das korrigierte Wortprotokoll der Anhörung sind der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich (www.bundestag.de).

Der Ausschuss hat die Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/6400 sowie die Anträge auf Drucksachen 16/6598 und 16/3140 in seiner Sitzung am 24. Oktober 2007 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte vor dem Hintergrund der teilweise propagierten Ablösung der getrennten Erfassung durch eine Monotonne, sie stehe klar zur erfolgreichen, getrennten haushaltsnahen Sammlung von Verpackungen durch die dualen Systeme, stehe für eine echte Verwertung und die Fraktion der CDU/CSU stehe nicht für die Scheindebatte über angebliche und mehrfach widerlegte Vorteile der Monotonne zur Verfügung.

Im Hinblick auf die Zukunft zeige die Novelle mit z. B. der Trockenen Wertstofftonne die besseren Alternativen auf. Der Erfolg und die Akzeptanz der getrennten Sammlung durch die dualen Systeme bei den Bürgerinnen und Bürgern sei, wie auch die Ergebnisse von Umfragen belegten, groß. Häufig würden irreführende Rechnungen auf der Basis von verhältnismäßig kleinen Mengen an Kunststoffabfällen durchgeführt. Es sei auch kein überzeugendes Gegenargument, wenn große Mengen an Bauschutt einer qualitativ völlig anderen Menge an Leichtverpackungen gegenübergestellt würden. Das System der getrennten Sammlung sei ökologisch, weil es Ressourcen schone. Es sei ökonomisch, wenn nunmehr ein breiterer Wettbewerb seine Chance erhalte. Das System sei zudem bürgerfreundlich, wenn es in enger Abstimmung mit den Kommunen den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher gerecht werde.

Ziel der vorliegenden Fünften Novelle zur Verpackungsverordnung sei die Stabilisierung der haushaltsnahen Sammlung von Verpackungsabfällen. Durch die vorgelegte Novelle solle dies im Wesentlichen durch eine deutliche Stärkung der dualen Systeme sowie durch ein Zurückdrängen der Selbstentsorgung erreicht werden. Allerdings ergäben sich aus dem faktischen Wegfall der individuellen Produktverantwortung und dem Anschlusszwang an die dualen Systeme rechtliche Risiken, auf die z. B. in Stellungnahmen des Bäckerhandwerks deutlich hingewiesen worden sei. Die Fraktion der CDU/CSU habe sich bereits im Dezember 2005 für die Sicherung der haushaltsnahen Erfassung eingesetzt. Auch die Umweltministerkonferenz habe einen wesentlichen Anteil daran, dass das BMU die Novellierung mit dem Ziel auf den Weg gebracht habe, unseriöse Verrechnungen und einen Missbrauch der dualen Systeme zu beenden. Das BMU habe hierfür das Trennungsmodell vorgesehen, das eine Selbstentsorgung jedweder Art beenden werde. Das BMU habe durch Veränderungen in der vorliegenden Novelle in der praktischen Konsequenz nahezu alle Verpackungen den dualen Systemen zugeordnet und deren Bereich entsprechend ausgeweitet. Dies werfe rechtliche Fragen auf. Durch die Einführung der sog. Vollständigkeitserklärung werde das bisherige „Trittbrettfahrertum“ erschwert und zum Teil unmöglich gemacht. Es sei sehr hilfreich, dass der Deutsche Industrie- und Handelskammertag sich dieser Aufgabe angenommen habe und die entsprechenden Daten für die Vollzugsbehörden aufbereiten und zur Verfügung stellen werde.

Bei der Anhörung am 10. Oktober 2007 seien neben bekannten Positionen auch offene und ernsthafte Bedenken zur Rechtslage und zu drohenden Konzentrationsprozessen vorgetragen worden. Die Fraktion der CDU/CSU habe im Anschluss daran darauf gedrängt, die vorgetragenen Bedenken intensiv zu prüfen und die abschließende Beratung zu vertagen. Sie habe drei Punkte für eine schlanke und rechtssichere Novelle vorgelegt, die geeignet gewesen seien, die genannten Risiken zu vermeiden und akute Probleme zu lösen. Es sei bedauerlich, dass mit der Fraktion der SPD und dem BMU diesbezüglich keine Einigung erreicht worden sei. Trotz einiger Bedenken in zentralen Elementen stimme die

Fraktion der CDU/CSU nun der Novelle zu und sehe die Verantwortung bei Bundesminister Sigmar Gabriel dafür, dass die haushaltsnahe Sammlung durch diese Novelle nicht zusammenbricht. Sie werde der Novelle zustimmen und die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** wies auf das Ziel der Verpackungsverordnung hin, die Sammlung und ökologisch optimale Verwertung von Verpackungsabfällen zu erreichen. Es sei zu einigen Fehlentwicklungen gekommen, die diesem Ziel widersprochen und eine Novelle notwendig gemacht hätten. Die Zahl der Fehlwürfe in den gelben Sack bzw. in die gelbe Tonne durch nicht lizenzierte Verpackungen sowie durch stoffgleichen Abfall, der nicht Verpackung sei, nehme zu. Nach der derzeitigen Rechtslage handelten die Selbstentsorger im Handel legal. In der Praxis würden jedoch Verkaufsverpackungen nicht in die Geschäfte zurückgebracht, sondern in der gelben Tonne entsorgt. Duale Systeme müssten somit diese Verpackungen entsorgen, ohne dass sie dafür bezahlt würden. Die Selbstentsorger im Handel erreichten die Verwertungsquoten durch eine virtuelle Einbeziehung zusätzlicher Mengen aus dem Überschuss anderer Selbstentsorgungsbereiche wie z. B. Krankenhäusern oder Gewerbe (sog. Mengenverrechnung). Nähme man keine Änderungen an der derzeitigen Verpackungsverordnung vor, würden aller Voraussicht nach weitere große Marktteilnehmer zu den kostengünstigen Selbstentsorgersystemen wechseln. Dies würde schließlich zu einem Zusammenbruch der haushaltsnahen Getrenntsammlung führen. Dies wäre ökologisch falsch und würde zudem einen fairen Wettbewerb zwischen denjenigen Firmen, die ihre Verpackungen lizenzieren ließen, und denjenigen, die davon Abstand nähmen, verhindern.

Die getrennte Haushaltssammlung sei derzeit aus ökologischen und ökonomischen Gründen unverzichtbar. Lege man die Sammlung in einer gelben und einer grauen Tonne zusammen und führe anschließend eine maschinelle Trennung durch, so führe dies zu einer geringeren Qualität. Insoweit hätten die Anhörungen im Dezember 2004 und im Oktober 2007 – insbesondere die Ausführungen des Sachverständigen Prof. Dr. Thomas Pretz – gezeigt, dass dies nach wie vor zutreffe. Würde man überhaupt eine einheitliche Sammlung in Erwägung ziehen, so wäre es mit Blick auf die zu hohe Restfeuchte notwendig, eine Biotonne verpflichtend einzuführen, um überhaupt ein vernünftiges Recycling zu gewährleisten. Auch im Hinblick auf den sehr hohen finanziellen Aufwand wäre ein solches System derzeit nicht vorstellbar. Das Trennungsmodell gewährleiste einen fairen Wettbewerb dadurch, dass Selbstentsorgersysteme nur noch dort zuständig sein sollen, wo Verpackungsabfälle vor Ort anfielen. Die Fraktion der CDU/CSU habe zu Recht darauf hingewiesen, dass es rechtlich umstritten sei, ob es zulässig sei, private Hersteller zur Teilnahme an einem privaten System zu zwingen. Die Fraktion der SPD habe sich zu diesem Punkt der Auffassung des BMU und der Mehrzahl der Sachverständigen angeschlossen.

Neben einer Verbesserung der Kontrolle durch Einführung von Vollständigkeitserklärungen sei auf die Einrichtung einer gemeinsamen Stelle hinzuweisen, die künftig die Ausschreibungen durchführe und eine bessere Koordination der Zusammenarbeit mit den Kommunen gewährleiste. Die Kommunen könnten nunmehr die Sammlung von stoffgleichen Produkten in der gelben Tonne ermöglichen und hierfür ein angemessenes Entgelt verlangen. Hier sei eine Weiterentwicklung zu einer trockenen Wertstofftonne möglich. Die Fraktion der SPD bewerte eine trockene Wertstofftonne grundsätzlich positiv, jedoch seien insoweit u. a. finanzielle Probleme zwischen Kommunen und Firmen zu klären. Durch die Einführung einer Pfandpflicht für Getränkeverpackungen von diätischen Getränken werde eine Lücke geschlossen, um den Missbrauch mit Einwegverpackungen aus biologisch abbaubaren Wertstoffen zu verhindern. Hierdurch würden Biokunststoffe gefördert, da mindestens 75 Prozent der nachwachsenden Rohstoffe bis zum 1. Januar 2010 von der Pfandpflicht befreit würden. Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde in diesem Punkt im Übrigen entsprochen.

Nach Einschätzung der Fraktion der SPD habe die Sachverständigenanhörung im Oktober 2007 gezeigt, dass der größte Teil der Sachverständigen und auch die Verbände (z. B. BVSE, BDE, AGVU, Deutsche Umwelthilfe, Verbraucherzentrale, ver.di, BUND) die Novelle grundsätzlich positiv bewerteten. Die Fraktion der SPD begrüße die Zusage des BMU, ein bis eineinhalb Jahre nach Verabschiedung der Fünften Novelle zur Änderung der Verpackungsverordnung ein sog. Planspiel durchzuführen, bei dem die gültige Rechtslage, aber auch eine Weiterentwicklung (z. B. Ausschreibung durch Kommunen, Übertragung der Sammlung auf die Kommunen, Einführung einer trockenen Wertstofftonne) überprüft werden sollen. Die Fraktion der SPD werde der vorliegenden Novelle zustimmen und die Änderungsanträge der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jeweils ablehnen.

Die **Fraktion der FDP** kritisierte, dass die Fraktionen der CDU/CSU und SPD nur ansatzweise auf die Anträge der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingegangen seien. Die Tatsache, dass bereits auf die Sechste Novelle verwiesen werde, zeige, dass man nicht zu wirklichen Verbesserungen ökologischer und ökonomischer Art komme, sondern das derzeitige Trennungssystem zementiere. Aus der Sicht der Fraktion der FDP wäre es nicht notwendig gewesen, eine derart strikte Trennung durchzuführen. Es gehe der Fraktion der FDP nicht darum, die maschinelle Trennung als den stets richtigen Weg darzustellen. Vielmehr gehe es darum, denjenigen, die solche Trennungsanlagen für ökologisch und ökonomisch gleichwertig hielten, eine Möglichkeit zu eröffnen, an einem Markt teilzunehmen. Hierbei gehe es nicht um eine Zerstörung der dualen Systeme. Um die Trittbrettfahrerproblematik zu regeln, hätten Verrechnungen und die Einführung der Vollständigkeitserklärung gereicht.

Die Grundidee der Produktverantwortung ziele nicht auf ein duales System, sondern grundsätzlich auf die Selbstentsorgung. Wer ein Produkt in Umlauf bringe, solle auch dafür verantwortlich sein, es zu entsorgen. Dies sei auch die Grundidee des Antrags der Fraktion der FDP. Wenn Bürger einer Kommune den Service der dualen Systeme nicht in Anspruch nähmen, sollten sie dafür auch nicht bezahlen müssen. Es müsste dann gewährleistet werden, dass sie die Mittel zurückbekämen. Statt den Status quo zu zementieren, sei es notwendig, Überlegungen in dieser Richtung anzustellen. Langfristig wäre es wünschenswert, dass die Produktverantwortung über Verkaufsverpackungen hinaus gelte. Darüber

hinaus könnte ein System der Mengensteuerung sinnvoller sein und zudem zu mehr Wettbewerb bei besseren ökologischen und ökonomischen Standards führen.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei insoweit positiv zu bewerten, als derjenige, der Biokunststoffe in Umlauf bringe, nicht zusätzlich noch Gebühren dafür bezahlen solle. Die Fraktion der FDP werde sich zu dem Antrag allerdings lediglich der Stimme enthalten, weil nicht klar sei, ob es möglich sei, Kompost beizufügen. Für die Bürgerinnen und Bürger dürfte es schwierig sein, Biokunststoffe von anderen Kunststoffen zu unterscheiden. Möglicherweise würden Biokunststoffe auch von den Landwirten nicht akzeptiert.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßte einige Ansätze der vorliegenden Novelle der Verpackungsverordnung. Wenn vorgesehen sei, künftig alle beim Endverbraucher anfallenden Verpackungen ausschließlich durch haushaltsnahe Erfassungssysteme zu sammeln und Selbstentsorgung nur noch bei gewerblichen Verpackungsabfällen zulässig sei, so würden Schlupflöcher für Trittbrettfahrer geschlossen. Es werde nunmehr möglich sein, alle Hersteller von Endverbraucherprodukten in die Pflicht zu nehmen, die Erfassung und Entsorgung ihrer Verpackungen tatsächlich zu organisieren und zu bezahlen. Es sei zu hoffen, dass damit auch der Anreiz erhöht werde, unsinnige Verpackungen zu vermeiden. Zu begrüßen sei auch die Streichung der Ausnahme von der Pfandpflicht für Verpackungen diätischer Getränke. Sie seien vielfach von Herstellern mittels phantasievoller Namensgebungen missbraucht worden, um dem Pfand zu entkommen. Bei der Qualität der Erfassung und Verwertung gebe es jedoch noch viele Probleme. So seien keine Verwertungsquoten für gewerbliche Verpackungsabfälle vorgesehen. Das ermögliche Manipulationen, weil bei der Quotenerfüllung gewerbliche Verpackungsabfälle mit Verpackungen von privaten Haushalten verrechnet werden könnten. Zudem blieben stoffgleiche Nichtverpackungen wie z. B. Kunststoff, Gießkannen, Plastikbadewannen in der Novelle unberücksichtigt.

In Bezug auf die Produktverantwortung bestehe nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE. dringender Handlungsbedarf. Im Ergebnis sei eine Wertstoffverordnung anzustreben, die an die Stelle der Verpackungsverordnung treten könnte. Dem Vernehmen nach habe auch Bundesminister Sigmar Gabriel eine solche Erweiterung angekündigt. Es sei kritikwürdig, dass das vorrangig wettbewerbs- und weniger umweltorientierte System der Erfassung und Verwertung mit einer unübersehbaren Zahl von Subbeauftragten vielfach ökologisch sinnvollen Kreisläufen entgegenstehe. Es fördere Intransparenz und Missbrauch einschließlich illegaler Entsorgungswege. Trotz des Pflichtpfandes für Einwegflaschen und Dosen sinke die Mehrwegquote ständig. Hierfür biete die Novelle keine Lösung an. Nur noch 31 Prozent der alkoholfreien Getränke würden in wiederbefüllbaren Verpackungen verkauft. In den 90er Jahren seien es über 70 Prozent gewesen. Die Bundesregierung sollte deshalb prüfen, ob eine zusätzliche Einwegabgabe die Händler vom ökologischen Vorteil der Mehrwegverpackungen überzeugen könnte.

Der Antrag der Fraktion der FDP enthalte einen neuen Ansatz in der Wertstofferfassung. Mit dem vorgeschlagenen Zertifikatesystem wolle sie als zusätzliches Element mehr Markt und Flexibilität erreichen. Allerdings wolle sie auch die Gleichwertigkeit von Verbrennung und stofflicher Verwertung, weshalb der Antrag abzulehnen sei. Ein Zertifikatesystem könnte möglicherweise zu besseren Verwertungsqualitäten und weniger Bürokratie beitragen. Schließlich würde der Staat die Zertifikate direkt für eine nachgewiesene Verwertung an die Recycling- und Verwertungsbetriebe ausgeben. Das könnte die zunehmende Intransparenz beim Verwertungsnachweis beenden. Nachteilig sei allerdings, dass es auch für die Verbrennung Verwertungszertifikate geben solle. Darüber hinaus sei es sehr schwierig, beide Systeme nebeneinander zu betreiben. Positiv sei, dass die Fraktion der FDP die Erfassung und kodierte Verwertung nicht nur für Verkaufsverpackungen und Endverbraucher vorschreiben wolle, sondern auf stoffgleiche Nichtverpackungen ausdehnen wolle.

Den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde man unterstützen. Er fördere den Gedanken der Kreislaufwirtschaft, er werde Abfallprobleme verringern und Einkommensalternativen für die deutsche Landwirtschaft schaffen. Die Fraktion DIE LINKE. halte darüber hinaus die Entwicklung einer DIN-Norm für notwendig, die die Abbaubarkeit im Freilandbereich, also beim Garten- und Landschaftsbau, regele.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, dass in dem Bericht der EU-Kommission über die Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG darauf hingewiesen werde, dass eine substanzielle Änderung der Verpackungsmengen, die in Verkehr gebracht würden, nur herbeigeführt werden könne, wenn die Produktions-, Verbrauchs- und Vertriebsmuster geändert würden. Hierdurch werde bestätigt, dass eine zu starke Fokussierung auf Verpackungsrecycling kritisch zu überprüfen sei und dass im Sinne des Ressourcenschutzes der Wertstoffbegriff deutlich weiter gefasst werden müsse. Auch hinsichtlich der Instrumente der Vermeidung bedürfe es neuer Ansätze. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlage deshalb die Einführung einer Wertstoffverordnung anstelle einer Verpackungsverordnung vor und zudem die Einführung einer Ressourcenabgabe als Instrument mit ökologischer Lenkungswirkung. Hierdurch würden die Ressourceneinsparung ökonomisch attraktiv gemacht und der Verbrauch verteuert.

Im Gegensatz zu dem Kommissionsbericht bleibe die vorliegende Novelle in dem System der bisherigen Verpackungsverordnung verhaftet. Bei diesem System sei nachteilig, dass nicht nach Materialien gesammelt und erfasst werde, sondern nach der Herkunft als Verpackung. Dies führe bei den Bürgerinnen und Bürgern immer wieder zu Schwierigkeiten der Zuordnung. Beispielsweise trage eine Verpackung aus Papier einen grünen Punkt, dürfe aber nicht in die gelben Tonnen geworfen werden. Es sei daher bedauerlich, dass die Bundesregierung lediglich eine Reparaturnovelle vorgelegt habe, die ausschließlich den ökonomischen Interessen dualer Systeme diene und bestehende ökologisch und marktwirtschaftlich fragwürdige Strukturen weiter verfestige. Letztlich werde dadurch der Wettbewerb nicht gefördert, sondern verhindert. Es wäre sinnvoll, die vorliegende Novelle durch eine ökologisch orientierte Wertstoffverordnung zu ersetzen.

Der Antrag der Fraktion der FDP werde in der Problembeschreibung in Bezug auf den fehlenden Wettbewerb unter-

stützt. Allerdings stehe die Verbrennung hierbei zu sehr im Vordergrund, so dass er im Ergebnis abzulehnen sei.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD nicht hinreichend erörtert worden. Die Gebührenbefreiung bis zum Jahr 2010 für Biokunststoffe reiche als Anreiz für die Wirtschaft zu investieren nicht aus. Den Herstellern müsse ein langfristiger Anreiz gegeben werden, mit Biokunststoffen im Verpackungsbereich zu produzieren. Hierdurch würden keine verlässlichen Rahmenbedingungen geschaffen. Es sei auch unter Klimaschutzgesichtspunkten notwendig, von der Produktion mit Erdöl wegzukommen. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthalte konkrete Vorschläge, wie ein Umstieg zu Biokunststoffen erreicht werden könne. Im Gegensatz zur Fraktion der FDP sehe man auch nicht die Problematik von Fehlwürfen, wie ein vor Jahren in Kassel durchgeführter Versuch belege.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 16/6400 zuzustimmen.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 16/6598 abzulehnen.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 16/3140 abzulehnen.

Berlin, den 7. November 2007

Michael Brand
Berichterstatter

Gerd Bollmann
Berichterstatter

Horst Meierhofer
Berichterstatter

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Hans-Josef Fell
Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333